



2º CONGRESSO BRASILEIRO DE P&D EM PETRÓLEO & GÁS

ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO MODELO REGULATÓRIO PARA A E&P DE PETRÓLEO NO BRASIL

Anna Lygia Costa Rego

Instituto de Economia/Agência Nacional do Petróleo
Avenida Visconde de Albuquerque n.1080, ap. 302, lygiac@openlink.com.br

Resumo – Este trabalho, tendo em vista as mudanças ocorridas na década de 90 e as interfaces entre o Direito e a Economia, focaliza o modelo institucional para a regulação da Exploração e Produção (E&P) de Petróleo no Brasil. Alguns de seus aspectos principais como: os agentes envolvidos, o sistema de contratos de concessão adotado, as mudanças nos direitos de propriedade, entre outros, serão abordados. Objetiva-se a análise da adequação desse modelo aos fins de regulação econômica para que foi idealizado.

Os resultados obtidos levantam algumas questões sobre as potencialidades do modelo. Consta-se a necessidade de regulação desta indústria, dadas as suas especificidades técnicas. É possível perceber, à luz da Nova Economia Institucional (NEI) e da Teoria dos Custos de Transação a adoção pelo Brasil de um tipo trilateral de governança e a presença de instrumentos capazes de reduzir custos de transação “*ex-ante*” e “*ex-post*”, que permitam que as relações contratuais não sejam rompidas, gerando-se ganhos em eficiência.

A atualidade do tema é clara uma vez que o país atravessa momento de transição na área de políticas públicas e questiona a adequação do modelo de regulação existente ao projeto de desenvolvimento nacional. Assim, tanto a compreensão quanto a análise sobre as potencialidades do modelo implantado é fundamental para que se definam os rumos a serem seguidos.

Palavras-Chave: Regulação; Petróleo, Exploração & Produção, Instituições.

Abstract – This paper, applying Law and Economics interfaces, focuses on the new regulatory framework for Brazil’s upstream, given the institutional changes occurred throughout the 1990’s. Some of the main aspects of this model such as, related parties, a concession contracts system, the changes in the property rights, among others will be discussed according to the aims of economic regulation.

Economic Theory presents different approaches for state and markets relations. In this work our paradigm are the New Institutional Economics and Transactional Costs Economics’ contributions.

This paper points out some questions concerning this model’s potentialities. It is possible to conclude that there is a need of regulatory framework for the petroleum industry, given its technicalities. This model, we might say as a result, presents trilateral governance, mechanisms able to reduce “*ex-ante*” and “*ex-post*” transaction costs, avoiding economics contracts breakdowns.

This discussion turns out to be crucial once the country is redefining its energetic public policy. This way, both the comprehension and the analysis of the current regulatory model are fundamental to the decision-making process concerning Brazil’s new aims.

Keywords: Regulation, Petroleum, Upstream, Institutions

1. Introdução

As reformas institucionais ocorridas ao longo da década de 90 são reflexos de mudanças na visão acerca do papel do Estado na economia. É possível distinguir duas grandes tendências: descentralização e privatização.

Os impactos dessas transformações sobre a Indústria do Petróleo (IP) foram significativos: ocorreram mudanças na titularidade dos direitos, leis contratuais, normas e costumes, além da inserção de novos agentes (públicos e privados), entre outras transformações. Diversos aspectos dessas reformas, de caráter ainda recente, carecem de entendimento e análise por parte da sociedade civil em geral, sobretudo do ponto de vista dos seus propósitos e respectiva adequação.

Este trabalho visa apresentar a nova configuração institucional das atividades de E&P, após as inovações trazidas pela Emenda Constitucional (EC) n.9/95 e a Lei 9.478/97, descrevendo o contexto em que se insere e seus principais elementos. Finalmente, serão levantados aspectos acerca da adequação do modelo implementado, dentro da ótica da teoria econômica, no que concerne a mitigação de custos de transação e a continuidade das relações contratuais.

A Seção I apresenta o arcabouço teórico a ser utilizado. Dentre as diversas visões de Teoria Econômica para a atuação do Estado junto aos mercados utilizaremos a abordagem da Nova Economia Institucional (NEI), baseada na Teoria dos Custos de Transação. Na Seção II, são descritos os principais aspectos da estrutura institucional criada, com destaque para os agentes envolvidos e as suas formas de participação no modelo, além de tratar também do sistema de contratos de concessão, uma inovação da Lei 9.478. Utilizando o arcabouço teórico apresentado na Seção I, faremos uma aplicação destes para avaliar sua adequação a importantes propósitos regulatórios: garantir a implementação dos contratos e reduzir custos de transação.

2. Aspectos Teóricos da Relação entre Estado e Mercados

A relação entre Estado e mercado é uma das questões centrais nas discussões em Teoria Econômica, sendo diversos os receituários propostos para a ação do Estado na economia. Observa-se, historicamente nos países, um movimento pendular, onde por vezes dominam perspectivas mais liberalizantes e por outras, visões mais intervencionistas são preferidas pelos formuladores de políticas. Nesta Seção, pretende-se apresentar uma revisão bibliográfica, contemplando-se um dos enfoques acerca do tema, a saber: a perspectiva da Teoria dos Custos de Transação utilizado no âmbito da Nova Economia Institucional (NEI).

2.1. O enfoque dos custos de transação e a Nova Economia Institucional

Ficou conhecida como NEI a vertente teórica que procura estudar o papel das instituições na interação entre agentes econômicos. Seu maior representante, Oliver Williamson, elaborou uma Teoria de Custos de Transação que incorpora a idéia inicial de Custos de Transação proposta por Coase (1937), dando-lhe sentidos adicionais. As mudanças do ambiente institucional, ocorridas no Brasil nesta última década, ensejam uma agenda de pesquisa compatível com o objeto de estudo da NEI. Esta trata de questões como arcabouço institucional, interação entre agentes e instituições, sistemas contratuais entre outras, pertinentes ao contexto recente da IP brasileira.

Uma *transação*, segundo a terminologia da NEI é caracterizada quando um bem ou serviço é transferido (Williamson: 1985). A transação é resultado de um processo interativo e de compromissos intertemporais entre os agentes (do ponto de vista jurídico, uma relação contratual). Estas transações envolvem custos, cuja redução demanda a criação e o desenvolvimento de instituições que garantam a continuidade da relação e a realização de ajustes eventualmente necessários. Tais instituições são, em grande parte, geradas por agentes privados.

Os *custos de transação* podem ser definidos como o custo de se negociar, elaborar e cumprir os contratos. Uma das preocupações da NEI é a forma de lidar dos agentes em relação aos fatores que geram custos de transação. A criação e o desenvolvimento de instituições é uma das maneiras de solucionar este problema.

Os custos de transação podem ser divididos em dois grupos: “ex-ante” e “ex-post”. Os primeiros são encargos relativos às negociações prévias à firmação dos contratos. Exemplos podem ser: definição das características técnicas e qualitativas do objeto transacionado, distribuição de responsabilidades entre as partes, prevendo-se as questões de dificuldade que podem ocorrer durante o período de sua execução e estabelecendo critérios para sua solução, estes últimos envolvem negociações a respeito de garantias e penalidades em caso de descumprimento dos contratos.

Os custos “ex-post” envolvem monitoramento e gestão da execução do contrato, as eventuais renegociações necessárias para a adaptação às novas circunstâncias, entre outros. Os custos de transação são condicionados (Fiani: 2002) pela: 1-freqüência com que é realizada a transação; 2-grau de incerteza; 3-especificidade dos ativos (situações em que há dificuldades em se reempregar os ativos em outra atividade).

Transações de caráter esporádico têm menos a perder com problemas de continuidade, já aquelas de ocorrência freqüente, incorrem em elevados custos de transação, quando descontínuas.

As instituições, no âmbito da NEI, têm um sentido amplo, não sendo apenas normas e procedimentos, mas diversos tipos de arranjos entre os agentes que visem a redução de custos de transação. As instituições são resultado de processo de interação social dentro das firmas, entre estas, e ainda entre os governos e demais agentes.

O desenvolvimento de instituições pode garantir a continuidade da relação contratual, alternativa preferível ao rompimento dos contratos, de maneira a se evitarem perdas irreversíveis, reduzir-se o grau de incerteza assim como os

custos, nos casos em que as transações são realizadas frequentemente. Pode-se dizer que o fim último das instituições é mitigar o efeito de condições geradoras de custo de transação. Esta é uma alternativa à solução radical de rompimento dos contratos, que geraria maiores perdas aos agentes.

Há diversos tipos de instituições que são capazes de reduzir custos de transação, na medida em que, regras pré-definidas sobre partilha de resultados de uma cooperação diminuem riscos de comportamento oportunista assim como de que diferentes percepções das partes envolvidas sobre o valor de suas contribuições aos resultados levem a um impasse na relação contratual. A busca das instituições está intimamente ligada aos *pressupostos fundamentais da NEI*, a saber: racionalidade limitada e comportamento oportunista, cuja verificação torna complexa as relações de contratação entre agentes econômicos.

A *racionalidade limitada* ocorre uma vez que os agentes possuem capacidade cognitiva restrita. E, desta forma, têm dificuldades de optar por alternativas de fato compatíveis com as suas preferências. Esta racionalidade limitada (Fiani: 2002) apresenta problemas na realização das transações quando associada à ambientes de complexidade e incerteza.

O *comportamento oportunista* pode ser caracterizado como a busca do interesse próprio ainda que em detrimento da lealdade a terceiros, de forma a prejudica-los. Há, sob esta hipótese, a transmissão de informação seletiva e distorcida e promessas que próprio contratante sabe que não irá cumprir. O comportamento característico do oportunista é a manipulação de assimetrias de informação.

Implicações dos Pressupostos da NEI -O pressuposto da racionalidade limitada dos agentes implica que todos os contratos são inevitavelmente incompletos. A combinação dos dois pressupostos (Williamson: 2002) é suficiente para crer que a anuência das partes quando da celebração do contrato não garante problemas durante a sua implementação. Logo, há necessidade de que se desenvolvam mecanismos de acompanhamento do cumprimento destes.

A regularidade nas relações e a continuidade dos contratos viabilizam ganhos em eficiência e vantagens competitivas, por isso há interesse por parte dos agentes em que se evite o seu rompimento.

Contratos e Governança Uma vez constatadas as circunstâncias acima e a especificidade dos ativos envolvidos na transação, tem-se que todo planejamento do contrato é incompleto (devido à racionalidade limitada e à incerteza), o cumprimento das promessas é imprevisível (comportamento oportunista) aliada à necessidade de continuidade das relações devido à especificidade dos ativos.

Neste cenário faz-se importante o desenvolvimento de instituições, e, principalmente **mecanismos de gestão** (*governança, do inglês "governance"*) que solucionam problemas oriundos das relações contratuais, visando à sua manutenção. A idéia de governança tem larga aplicação, por exemplo, dentro das empresas, que utilizando estruturas hierarquizadas de governança coordenam os processos que realizam.

"*Governance*", segundo Williamson (2002, p. 20), é definida como: "*os meios pelos quais se estabelece a ordem, mitigam-se conflitos e onde se tem a compreensão mais fundamental em economia que é a idéia de ganhos mútuos decorrentes de trocas voluntárias*".

Uma estrutura de governança (Williamson: 2002) apresenta um conjunto de atributos: intensidade de incentivos, controle administrativo e normas que tutelem o cumprimento dos contratos. Estas características variam em intensidade na medida em que se opta por modelos de governança do tipo hierárquico ou de mercado.

Na mesma linha, estruturas de governança podem ser definidas como (Fiani: 2002, p.276): "*o arcabouço institucional no qual a transação é realizada, isto é o conjunto de instituições e tipos de agentes diretamente envolvidos na realização da transação e na garantia de sua execução.*"

Pode-se estabelecer uma classificação de estruturas de governança que podem de acordo com o tipo de investimento realizado (Fiani, 2002):

1. Governança pelo Mercado: Envolvem transações recorrentes com ativos de baixa especificidade, cujas partes são auto-suficientes e têm poucas demandas em relação à continuidade dos contratos. É situação similar a do mercado auto-ajustável ortodoxo, até mesmo porque neste caso a racionalidade limitada não se coloca como um problema.
2. Governança Trilateral: Há, neste caso, um terceiro, que não os contratantes, definido antes da implementação do contrato. Este atua nas diversas fases do contrato, inclusive dirimindo conflitos, sendo utilizada em transações de caráter ocasional. Um exemplo de tais práticas é a utilização de mecanismos de arbitragem.
3. Governança Específica de Transação: Os ativos transacionados não são padronizados havendo considerável risco de conflitos. Neste caso, o agente pode preferir um *contrato de relação* (onde as partes têm mais independência, fixando entre si metas e objetivos mais genéricos, ao invés de detalharem o contrato) ou incorporar estes custos, transformando a transação um processo interno à empresa, sujeito à *hierarquia*, neste caso ao invés da alternativa negocial, prefere-se a verticalização.

O ordenamento jurídico embora seja um conjunto de instituições no sentido estrito da palavra (no âmbito da NEI tal conceito é mais amplo), não supre as necessidades de mecanismos para coordenação das transações. A eficácia das decisões jurídicas é contestável no que tange a situações de alta especificidade de ativos, necessidade de continuidade e ainda, onde se faz necessário o apuro em questões técnico-econômicas.

Outra dificuldade do ordenamento é oriunda da demora e dos altos custos, tipicamente relacionados aos processos judiciais. Além disso, o papel do Poder Judiciário restringe-se à tutela de aspectos específicos, pontuais de uma relação entre agentes, sendo este incapaz de garantir a continuidade destas relações, que constitui relevante aspecto econômico para os agentes envolvidos. (Mello: 2002). Falta ainda ao Judiciário, agilidade para responder à dinâmica

das relações contratuais. Além do fato das decisões por ele proferidas muitas vezes carecem de critérios claros em situações de enquadramento legal intrincado ou que envolvem questões muito técnicas.

Do ponto de vista da governança, é importante a presença do regulador além do momento da licitação (“franchise bidding”), onde se garante a livre competição na disputa pelas melhores concessões. Insiste-se que a atividade regulatória deve incluir o estágio de implementação e cumprimento dos contratos. Transações que requerem investimentos significativos em ativos específicos e que são sujeitas a consideráveis incertezas tecnológicas e de mercado são justamente aquelas em que se questiona a eficácia de regular-se apenas o momento em que se firmam os contratos.

Os argumentos trazidos pela NEI justificam em parte a ação regulatória, estabelecendo contraponto às idéias de desregulação (“deregulation”) que vêm ganhando força atualmente, principalmente nos Estados Unidos.

De acordo com a Teoria dos Custos de Transação (TCT), contratos complexos são incompletos (por causa da racionalidade limitada), contratos celebrados como mera promessa não têm garantias de cumprimento (por causa de comportamentos oportunistas), resoluções judiciais de conflito têm alcance limitado (por causa de seus critérios) e as partes são bilateralmente dependentes (devido à especificidade dos investimentos). A TCT atribui extrema importância para adoção de mecanismos de governança no curso das ações contratuais (Mello: 2002).

Uma lição marcante desta abordagem é “*pensar contratualmente: olhar adiante, reconhecer potenciais riscos e mensura-los, os incorporando ao modelo de contrato*”. (Williamson: 2002, p. 27). Ou seja, ao celebrar-se um contrato, deve-se atentar para os possíveis problemas futuros, e assim, mensurando-se a possibilidade da sua ocorrência no decorrer da transação, criando-se instrumentos que permitam solucionar conflitos da maneira menos custosa possível.

3. O modelo institucional implantado para E&P no Brasil: a ANP e demais agentes

Diversas medidas, em diferentes sentidos, a fim de reduzir o tamanho do Estado foram adotadas durante a década de 1990. Podemos destacar (Di Pietro: 1996): a desregulamentação (redução da intervenção do Estado no domínio econômico), a desmonopolização das atividades econômicas; a venda das ações de empresas estatais ao setor privado, a concessão de serviços públicos e os *contracting out* (que incluem as terceirizações).

O marco regulatório para a IP é a Emenda Constitucional (EC) n. 9 de 1995, e a sua consolidação a Lei 9.478. Estas estabeleceram as bases para a flexibilização do monopólio da União sobre os recursos naturais. A partir de então, seria possível permitir que a exploração econômica dos recursos pertencentes à União fosse procedida por particulares mediante compensação estabelecida legal e contratualmente.

A ANP, órgão regulador para a IP está subordinada ao Ministério das Minas e Energia (MME), o qual segue as disposições do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), que por sua vez, subordina-se à Presidência da República. Assim, embora deva ser independente do ponto de vista político, a ANP é membro da Administração Pública Indireta, devendo subordinar-se às políticas setoriais formuladas pela Presidência, pelo MME e pelo CNPE.

A **ANP** -Constituída sob a forma de autarquia federal, em regime especial, independente e autônomo, a ANP é uma das principais inovações trazidas pela Lei 9.478. Sua direção é exercida em regime de colegiado, formado por um diretor-geral e quatro diretores com mandatos não-coincidentes. Sua estrutura interna apresenta dezesseis superintendências, organizadas segundo processos são organizados de forma análoga à própria configuração da IP.

As suas principais tarefas de regulação no que diz respeito exploração/desenvolvimento/produção na IP são as seguintes (Pinto Junior: 2000): 1) Elaboração de um padrão de contrato de concessão; 2) Regulação das Participações Governamentais; 3) Organização e promoção de licitações; 4) Análise e avaliação dos programas de exploração, produção e desenvolvimento.

A ANP dispõe de uma série de instrumentos para a regulação da IP, sendo uma das principais formas de procedê-la a edição de Atos normativos. Estes contêm comando específico do Poder Executivo (representado pela Agência) tendo em vista a correta aplicação da lei. O seu objetivo imediato é interpretar determinada legislação esclarecendo pontos de dúvida (ex: portarias, decretos, resoluções e regimentos).

No “upstream”, as atribuições da ANP, segundo a Lei 9.478, consistem, na fase anterior à concessão, em gerir informações e dados técnicos, definir os blocos a serem licitados, a promoção da licitação dos blocos. Durante o exercício da concessão, deve supervisionar as atividades de exploração, desenvolvimento e produção, além de exercer o controle sobre as Participações Governamentais.

As principais bases de sua atuação compreendem diversos elementos, dentre os quais podem ser destacaremos: *condições de exercício de monopólio, possibilidade de estabelecimento de parcerias (mais especificamente, os consórcios), as participações governamentais e, no capítulo seguinte, a forma contratual adotada.*

Das condições de exercício do monopólio e a atuação dos agentes privados -Por condições de exercício do monopólio, entendemos o tratamento dado pela lei brasileira às questões relativas aos direitos de propriedade sobre os recursos naturais e aos sistemas de negociação de direitos. Com base neste tratamento, os países adotam determinados modelos de contratos, que pode sua vez.

O legislador brasileiro, determinou que as jazidas petrolíferas são de domínio da União, sendo consideradas bens públicos de uso especial uma vez que têm destinação pública definida constitucionalmente: a exploração e aproveitamento de seus potenciais (Moraes: 2002). A Lei 9.478/97 em seu artigo 3º, dispõe que “**pertencem** à União os

depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva

O investidor privado na IP brasileira está submetido ao ordenamento jurídico brasileiro como um todo. No caso específico das atividades de E&P, deve observar, por exemplo: as normas regulatórias (atos normativos em geral), às cláusulas do contrato de concessão, os princípios do instituto da concessão no Brasil, além de normas ambientais, de segurança operacional entre outras.

3.1 O sistema de contratos de concessão

No Brasil, o tipo de contrato utilizado para as atividades de E&P acompanha de certa forma a evolução da própria IP. Há, a cada rodada, revisões nas minutas, que constituem uma espécie de “padrão”, dos contratos de concessão, utilizando-se instrumentos que assegurem a discussão, a participação dos diversos agentes da indústria e a transparência. Os signatários do contrato, concessionários, são escolhidos através de processo licitatório (regidos pelas normas genéricas sobre licitações, aplicáveis aos diversos tipos de concessão), de forma a proporcionar condições iguais de competição aos agentes e a transparência da escolha. A modalidade é o chamado leilão (“bidding”) onde os agentes fazem lances numa rodada negocial (“round”). Assim, o competidor que preenche os requisitos legais (que incluem condições econômicas e regularidade jurídica) e oferece o maior lance, arremata os direitos de exploração e produção do óleo e do gás encontrados, adquirindo titularidade sobre o óleo encontrado a partir do ponto de medição numa área delimitada no contrato.

4. Aspectos acerca da adequação do modelo sob a ótica da Nova Economia Institucional

Os contratos e o próprio ambiente da E&P envolvem complexidade e incerteza. Alguns argumentos reforçam esta percepção: a multiplicidade de conhecimentos necessária para a realização dos contratos (exemplos: geologia, economia, finanças, direito, química entre outros), a quantidade de variáveis envolvendo esta atividade e seus riscos: custo, mercado, demanda e preços além dos geológicos.

O sistema negocial para a E&P adotado pelo Brasil, baseado em contratos, poderia ser então, pela terminologia da NEI, considerado um conjunto de contratos incompletos, onde a racionalidade dos agentes é limitada. A ocorrência de comportamentos oportunistas em se tratando de uma indústria competitiva, com profundos interesses envolvidos, como é o caso da IP, torna-se um pressuposto realista.

O comum acordo entre as partes ao início do contrato precisa de mecanismos que garantam a sua implementação. Há a necessidade de evitar a manipulação de assimetrias por parte de agentes oportunistas que podem fornecer de informação seletiva e realizar promessas que não pretendem cumprir.

As transações em E&P, e de forma ainda mais clara, o contrato de concessão, envolvem elevados custos, e o rompimento dos contratos implicaria perdas a ambas as partes e impactos negativos na atração de novos investimentos. Há, desta forma, forte interesse na sua continuidade e na observância de suas cláusulas. Assim, o desenvolvimento de instituições faz-se necessário à mitigação dos custos de transação (prévios e “*ex-post*”), que são muito elevados na IP pelas seguintes razões: **ativos específicos e grau de incerteza elevado.**

Tanto a especificidade de ativos quanto a incerteza não são conceitos absolutos, que podem sofrer gradação. No caso da E&P de Petróleo embora mudanças tecnológicas tenham acarretado redução na especificidade dos seus ativos, esta ainda é elevada, se comparada a outras. É característica técnico-econômica desta indústria uma vez que investimentos em pesquisas geológicas, montagem de campos, equipamentos, têm aplicação não imediata em outras atividades. Além disso, o segmento de Exploração e Produção (E&P) é capital-intensivo, tendo elevados custos de montagem e operação, sendo perdas em equipamentos nesta indústria geradoras de elevados custos.

As instituições criadas no modelo trazido pela Lei 9.478 visam justamente à coordenação das transações e a mitigação dos seus custos de transação. Podemos citar: a ANP (e seus instrumentos regulatórios como os Atos normativos e seu papel como instância solucionadora de conflitos) e os órgãos reguladores com a qual a agência se articula (IBAMA, CONAMA, ANEEL, ANATEL, CADE, SDE, entre outros).

O modelo de governança estabelece-se da seguinte forma: a União e os agentes privados relacionam-se através de um contrato (de concessão) que reflete a vontade de ambos. Há também uma estrutura institucional, que tomou forma de órgãos reguladores, provida de mecanismos normativo e de coordenação capazes de atuar no sentido de reduzir custos de transação prévios, garantir a continuidade dos contratos e reduzir os custos de transação posteriores à sua implementação.

Alguns dos elementos mitigadores de custos de transação, além da própria constituição de um órgão regulador para a indústria, podem ser listados abaixo, de forma não exaustiva:

Elementos mitigadores de custos “*ex-ante*”

1. Definição de um modelo padrão de contratos, que define o objeto, cláusulas, direitos e obrigações que o tornam mais completo. A padronização evita que a cada concessão tenham de ser renegociadas as condições. Estabelecendo cláusulas “não-negociáveis” (conforme mencionado no Capítulo III) o Estado, reduz o risco de tráfico de influências e outros tipos de comportamento oportunista.
2. Utilização do processo licitatório (“*rounds*”) para a escolha das melhores propostas. Aumenta a transparência, reduz o risco de seleção adversa (os concessionários devem apresentar comprovação de funcionamento regular), combate a

assimetria de informação (há a confecção de um edital com todas as regras do processo e a minuta do contrato é posta em consulta pública) e proporciona mais igualdade de condições aos concorrentes (o vencedor do leilão é quem oferece o melhor lance).

3. Definições técnicas padronizadas e informações geológicas centralizadas também mitigam custos, reduzindo a incerteza.
4. Determinação prévia das responsabilidades das partes no contrato, no caso brasileiro, esta medida é inclusive bastante incisiva: o concessionário, responde pelos danos causados, independentemente de ter-lhes dado causa (responsabilidade objetiva).
5. Estabelecimento prévio de penalidades e determinação das instâncias para a resolução de conflitos.
6. Autonomia política e financeira da ANP: reduz a possibilidade de comportamentos oportunistas por parte dos reguladores (funciona "ex-post" também).
7. Definição de cláusulas de seguro para reduzir o risco de perdas por parte do Poder Concedente.

Mecanismos redutores de custos "ex-post"

1. Acompanhamento através dos Programas Mínimos de Trabalho e outros indicadores o resultado das atividades.
2. Verificação periódica da regularidade do concessionário (débitos fiscais, licenças atualizadas e recolhimento em dia das participações governamentais).
3. Articulação: parcerias, convênios, interação em sentido amplo entre a ANP e os outros órgãos competentes na atividade.
4. Mecanismos alternativos de resolução de conflitos. A arbitragem é um procedimento previsto pela Lei do Petróleo recentemente regulamentado pela ANP. É uma alternativa à morosidade do Judiciário.
5. Concentração das atribuições regulatória em um órgão, de forma a acumular experiência na gestão de contratos e formar corpo técnico especializado.
6. Cominação de multas e outras penalidades em caso de descumprimento dos contratos.
7. Papel da agência como órgão consultivo, solucionando dúvidas dos agentes em relação à práticas adequadas à legislação.

Podemos assim concluir que houve a opção pelo modelo de governança trilateral (onde há a presença de uma terceira parte mediando as relações contratuais, cujo papel é definido previamente) no Brasil e que este tem coerência com a nova visão de atuação do Estado (regulador). Além disso, de fato, a Lei 9.478 e as suas regulamentações, além do próprio contrato de concessão fornecem mecanismos de governança potencialmente redutores de custos de transação.

Os custos de transação são mitigados de forma proporcional à efetiva utilização dos mecanismos de governança e da institucionalidade existentes. A eficácia do modelo depende do fortalecimento dos seus mecanismos de regulação, uma vez que ele possui coesão interna (possui vários mecanismos voltados ao mesmo propósito), de forma coerente a uma proposta de Estado.

7. Agradecimentos

Agradeço todo o apoio recebido no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro assim como da Agência Nacional do Petróleo no âmbito do Programa de Formação de Recursos Humanos (PRH/ANP).

8. Referências

ALVEAL, Carmen. *A Evolução da Indústria do Petróleo*. Rio de Janeiro: 2001. Mimeo.

ARAGÃO, Alexandre Santos. O Conceito Jurídico de Regulação da Economia. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, nº 6. Curitiba: Juruá Editora, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública - concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

FIANI, Ronaldo. *Teoria dos Custos de Transação*. In: KUPFER, David., HASENCLEVER, Lia. (org.) *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

MELLO, Maria Tereza Leopardi de. *Notas sobre a relação entre o Direito e a Economia*. Rio de Janeiro: 2002. Mimeo.

PINTO Jr., Helder Queiroz, FIANI, Ronaldo. *Regulação Econômica*. In: KUPFER, David., HASENCLEVER, Lia. (org.) *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

WILLIAMSON, Oliver. *Why Law Economics and Organization?* Berkley: Haas Business and Public Policy School, 2002.

WILLIAMSON, Oliver. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1985.